Deutscher Bundestag **Drucksache 19/8375**

19. Wahlperiode 14.03.2019

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/4764 –

Entwurf eines Gesetzes zur Dynamisierung der Verdienstgrenzen der geringfügigen Beschäftigung

A. Problem

Die Fraktion der FDP kritisiert, dass die Höchstgrenzen für geringfügig entlohnte Beschäftigung (sog. Minijobs) und Beschäftigung in der Gleitzone (sog. Midijobs) entgegen der allgemeinen Lohnentwicklung seit der letzten Anpassung im Jahr 2013 unverändert geblieben seien. Mit jeder Anpassung des Mindestlohns reduzierten sich so auch die Stundenzahlen, die ein Beschäftigter im Rahmen eines Mini- bzw. Midijobs arbeiten dürfe.

B. Lösung

Die bisher unflexibel ausgestalteten Verdienstgrenzen bei geringfügiger Beschäftigung oder Beschäftigung in der Gleitzone sollen nach der Forderung der FDP-Fraktion dynamisiert werden. Sowohl die Verdienstgrenze bei geringfügiger Beschäftigung als auch bei Beschäftigung in der Gleitzone sollte demzufolge an die Entwicklung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns gekoppelt werden.

Darüber hinaus solle die Verdienstgrenze bei geringfügiger Beschäftigung zum 1. Januar 2019 auf das 60-Fache des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns festgelegt werden, die Verdienstgrenze für eine Beschäftigung in der Gleitzone auf das 145-Fache des Mindestlohns.

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP.

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Das Vorhaben führt ausweislich des Gesetzentwurfs aufgrund der Verschiebung der Steuer- und Abgabenlast gegebenenfalls zu Mindereinnahmen für Sozialversicherungen, Bund, Länder und Gemeinden. Diese lassen sich zum aktuellen Zeitpunkt nach Angaben der initiierenden Fraktion nicht prognostizieren. Diesen potenziellen Mindereinnahmen stünden Einsparungen bei Sozialleistungen gegenüber, die durch das höhere verfügbare Nettoeinkommen der Personen und Haushalte entstünden.

Die dynamische Verdienstgrenze bei geringfügiger Beschäftigung und Beschäftigung in der Gleitzone sorge für eine Vereinfachung der Prozesse in den Unternehmen.

Bei einer Mindestlohnanpassung würden keine Neuberechnung der künftigen Arbeitsstunden und keine Anweisung der Mitarbeiter zur Begrenzung der Stundenanzahl mehr notwendig sein. Vielmehr werde es möglich sein, den Arbeitsvertrag dynamisch auszugestalten, was für eine automatische Anpassung des Arbeitsverhältnisses sorge und damit für Entlastungen. Zudem seien Einsparungen aufgrund der geringeren Abgabenlast zu erwarten.

Entlastung von Bürokratie entstehe den Arbeitgebern durch die Vereinfachung von Prozessen in den Unternehmen.

Der Minijob-Zentrale als zuständiger Einzugsstelle entstehe durch die Umstellung und Ausweitung einiger Arbeitsverhältnisse ein Aufwand, der sich vorab nicht beziffern lasse. Künftige Anpassungen des Mindestlohns würden weitere Anpassungen der Verdienstgrenzen für geringfügige Beschäftigung und Beschäftigung in der Gleitzone nach sich ziehen.

Es sei mit einem nicht näher bezifferbaren Aufwand aufgrund der Informationsübermittlung über die neue Rechtslage und der Telefonberatungen zu rechnen.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/4764 abzulehnen.

Berlin, den 13. März 2019

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Dr. Matthias Bartke Vorsitzender	**Torbjörn Kartes** Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Torbjörn Kartes

I. Überweisung

1. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/4764** ist in der 56. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12. Oktober 2018 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Haushaltsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie den Ausschuss für Tourismus zur Mitberatung überwiesen worden.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Fraktion der FDP kritisiert, dass viele erwerbstätige Menschen in Deutschland nicht von der positiven Lohnentwicklung der vergangenen Jahre profitierten. Die Hälfte aller Beschäftigungen auf Mindestlohnniveau seien geringfügig Beschäftigungen. Aufgrund der bisher unflexiblen Verdienstgrenzen für geringfügige Beschäftigung und Beschäftigung in der Gleitzone, die seit dem Jahr 2013 unverändert geblieben seien, hätten Menschen in diesen Beschäftigungsformen nur bedingt an der Lohnentwicklung teilhaben können. Vielmehr würden diese Menschen dazu gezwungen, immer weniger zu arbeiten und sich somit weniger am Arbeitsmarkt zu beteiligen. Diese Entwicklung könne verheerende Folgen haben; denn für viele Menschen biete eine geringfügige Beschäftigung oder Beschäftigung in der Gleitzone die einzige Möglichkeit zum Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt. Für Personen, denen beispielsweise keine ausreichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten zur Verfügung stünden, die ihre Familienangehörigen pflegen müssten oder deren letzte Berufserfahrung weit zurückliege, biete eine geringfügige Beschäftigung oder eine Beschäftigung in der Gleitzone eine Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsmarkt.

Dieser Gesetzentwurf führe eine Dynamisierung der Verdienstgrenzen für geringfügige Beschäftigung und Beschäftigung in der Gleitzone ein. Bisher habe es starre Grenzen von 450 Euro und 850 Euro gegeben. Diese würden abgeschafft und durch Grenzen ersetzt, die an die Mindestlohnentwicklung gekoppelt seien. Damit nicht nur die Beschäftigten auf Mindestlohnniveau von dieser Systematik profitierten, sondern darüber hinaus auch Beschäftigte, die zu einem höheren Stundenlohn arbeiteten, werde die Grenze für geringfügige Beschäftigung beim 60-Fachen des allgemeinen Mindestlohns gesetzt und die Grenze für die Beschäftigung in der Gleitzone beim 145-Fachen des allgemeinen Mindestlohns.

Durch die Kopplung an den allgemeinen Mindestlohn werde ein Anpassungsautomatismus eingeführt, der für eine entsprechende Anpassung ohne die Notwendigkeit eines neuen Gesetzesvorhabens sorge.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Haushaltsausschuss**, der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** sowie der **Ausschuss für Tourismus** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/4764 in ihren Sitzungen am 13. März 2019 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP die Ablehnung empfohlen.

IV. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/4764 in seiner 23. Sitzung am 17. Oktober 2018 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Sachverständigenanhörung beschlossen. Die Anhörung fand in der 29. Sitzung am 26. November 2018 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 19(11)216 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
- Minijob-Zentrale Essen
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
- Institut der Deutschen Wirtschaft
- Prof. Dr. Dr. Ulrich Preis, Köln.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund** (DGB) kritisiert, dass die vorgeschlagene weitere Ausweitung der Minijobzone den Fachkräftemangel am deutschen Arbeitsmarkt weiter verschärfen werde. Der Vorschlag sei ökonomisch falsch, arbeitsmarktpolitisch schädlich und gesellschaftspolitisch rückständig. Anstatt die Minijobzone weiter auszuweiten und damit weitere 500.000 Menschen zusätzlich zu Minijobbern zu machen, sollte die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag eine Exit-Strategie entwickeln, damit in einer Übergangszeit die Minijobs vollständig in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden könnten. Die Minijobs seien die Hauptursache dafür, dass die Erwerbstätigkeit von Teilzeitbeschäftigten – vor allem Frauen – deutlich unter dem europäischen Durchschnitt zurückbleibe. Wenn die Anreize verändert würden und es gelingen würde, zum europäischen Spitzenland in der Beschäftigung von Frauen aufzuschließen, würden 890.000 Vollzeitarbeitsplätze bzw. Vollzeitäquivalente entstehen.

Die **Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten** (NGG) widerspricht der Feststellung der Gesetzesinitiatoren, die geringfügig Beschäftigten würden bisher nicht von den Erhöhungen des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns profitieren. Ihr Verdienst pro Stunde steige sehr wohl. Das Problem, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer absolut nicht mehr verdienten, wenn sie weiterhin im Rahmen eines geringfügigen Arbeitsverhältnisses tätig seien, lasse sich einfach lösen: Entweder indem die Arbeitgeber den Betroffenen reguläre Arbeit mit einer höheren und dann regulär sozialversicherungspflichtigen Arbeitszeit anböten oder indem die Minijobs abgeschafft würden. In beiden Fällen würden die Betroffenen profitieren. Auch treffe es nicht zu, dass nach der Struktur der Arbeit Minijobs zwingend erforderlich seien. Der Gesetzentwurf problematisiere die Minijobs als solche nicht. Das sei aber zur Lösung des Problems unzureichend. Minijobs seien ihrer Konstruktion nach eine Falle. Sie leisteten durch die fehlende volle Versicherungspflicht einen Beitrag zu niedrigeren, nicht ausreichenden Renten, insbesondere bei Frauen. Nach den Zahlen der Minijob-Zentrale seien von den insgesamt 6.762.958 im gewerblichen Bereich nur 1.265.499 bzw. 18,7 % rentenversicherungspflichtig gewesen. Die überwiegende Mehrheit der Minijobber erwerbe also keine Rentenansprüche. Darüber hinaus seien Minijobs im Nebenjob, wenn nur die Einkommen betrachtet würden, nach wie vor ungerecht und missachteten den Gleichheitsgrundsatz. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die mehr als die vereinbarte Teil- oder Vollzeit im Rahmen ihres Arbeitsverhältnisses arbeiteten, unterlägen der vollen Steuerpflicht. Das durch die Mehrarbeit generierte Einkommen werde in vollem Umfang zur Sozialversicherung herangezogen. Für im Nebenjob tätige Menschen gelte dies nicht. Diese Ungleichbehandlung sei nicht gerechtfertigt. Die NGG müsse zudem feststellen, dass die gesetzlichen Regelungen zur Arbeitszeiterfassung im Bereich Minijobs derzeit, insbesondere im Gastgewerbe, unzureichend seien. So würden Überschreitungen der Arbeitszeit z. T. nicht korrekt erfasst. Ein Teil der Beschäftigten leiste unbezahlte Arbeit. Notwendig wäre hier eine Ausdehnung der Regelungen des GSA-Fleisch auf das Gastgewerbe. Auch dies würde zu absolut steigenden Einkommen führen, die der Gesetzentwurf ja anstrebe.

Die **Minijob-Zentrale** unterbreitet u. a. Vorschläge, um den Erfüllungsaufwand für Arbeitgeber, Minijobber und die Minijob-Zentrale zu minimieren. Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Änderungen zur Dynamisierung der Grenzwerte würden erstmalig die Berücksichtigung von Dezimalstellen vorsehen. Bei Überschreitung dieses Wertes (also bei 551,41 Euro) würde die Beschäftigung in der Gleitzone beginnen. Die sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften orientierten sich grundsätzlich an vollen Euro-Beträgen. Dezimalstellen seien nicht vorgesehen. Dies gelte ebenfalls für das in den Meldungen zur Sozialversicherung zu übermittelnde rentenversicherungspflichtige Arbeitsentgelt. Die Einführung von Dezimalstellen würde die Überprüfung der Grenzwerte durch die

Einzugsstelle bzw. den Rentenversicherungsträger, also auch für die Minijob-Zentrale, zukünftig erschweren. Daher schlage man vor, die genannten Grenzwerte um den Zusatz zu ergänzen, dass der maßgebende Wert auf den nächsten durch X (zum Beispiel durch die Zahl 10) teilbaren Wert aufzurunden sei. Alle dynamisierten Werte sollten zudem im Verhältnis zueinander einheitlich und nicht unterschiedlich auf den nächsten durch X teilbaren Betrag angepasst werden. Vor dem Hintergrund des vergleichsweise geringen Wertes der Mindestbeitragsbemessungsgrundlage nach § 163 Absatz 8 SGB IV (Artikel 4 Nummer 4) biete sich deshalb keine Anpassung an, die einen höheren Wert als den durch 10 teilbaren Betrag vorsehe.

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (BDA) bescheinigt dem Gesetzesentwurf eine richtige Zielsetzung – zu verhindern, dass geringfügig Beschäftigte aufgrund der seit über fünf Jahren starren Verdienstgrenze von 450 € ihre Arbeitszeit reduzierten, um nicht als Folge von Lohn- und Gehaltssteigerungen die Netto-Einkommens-Vorteile einer geringfügigen Beschäftigung zu verlieren. Heute reagierten Beschäftigte mit einem Entgelt in Höhe der Minijob-Grenze bei Lohn- und Gehaltserhöhungen oftmals mit einer Reduzierung ihrer Arbeitszeit, um weiterhin geringfügig beschäftigt bleiben zu können. Denn eine Überschreitung der Verdienstgrenze sei für die Betroffenen meist mit Netto-Einkommensverlusten verbunden: Dabei falle in vielen Fällen – aufgrund der geltenden sozialversicherungsrechtlichen Regelungen zum sog. Übergangsbereich – weniger die Belastung durch Sozialbeiträge als vielmehr die zusätzliche Steuerlast ins Gewicht. Vor diesem Hintergrund sei es nachvollziehbar, dass geringfügig Beschäftigte, die im Bereich der 450-€-Grenze verdienten, auf Lohn- und Gehaltsanhebungen mit Arbeitszeitreduzierung reagierten. Eine solche Arbeitszeitreduzierung aufgrund der Erhöhung des Mindestlohns wäre bei einer Dynamisierung der Verdienstgrenze nicht notwendig. Statt die Arbeitszeit zu reduzieren, könnten Minijobber, die im Bereich der Verdienstgrenze lägen, ihre bisherige Arbeitszeit beibehalten und damit an den Lohn- und Gehaltssteigerungen durch einen höheren Verdienst teilhaben.

Das **Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung** (IAB) sagt voraus, dass die angestrebte Dynamisierung kurzfristig zu einer deutlichen Ausweitung des Bereichs der geringfügigen Beschäftigung in Deutschland führen würde. Beschäftigte, die bis dato oberhalb der Verdienstgrenze lägen, könnten dadurch bei konstanten Bruttostundenlöhnen Nettolohnsteigerungen erfahren. Das grundsätzliche Ziel, geringfügig Beschäftigte und Beschäftigte innerhalb der Midijob-Zone durch eine Dynamisierung der Entgeltgrenzen an Lohnsteigerungen partizipieren zu lassen, könne allerdings nur zu einem gewissen Teil erreicht werden. Durch die vorgesehene Kopplung an die Entwicklung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns verschiebe sich die beschriebene Problematik in den Bereich von Stundenlöhnen über dem Mindestlohn. Die potentiell zu realisierenden Nettolohnsteigerungen stellten aus verteilungspolitischer Sicht kein wirksames Instrument dar, um das Armutsrisiko von Erwerbstätigen zu reduzieren. Das Einkommen aus geringfügiger Beschäftigung bleibe auch nach einer Dynamisierung für den Einzelnen ohne weitere Einkommensquellen nicht bedarfsdeckend oder armutsvermeidend. Zudem wirkten reformbedingte Entlastungen auch im mittleren und oberen Bereich der Einkommensverteilung, wo ebenfalls geringfügige Beschäftigung ausgeübt werde. Im Hinblick auf mittelfristig ausgelöste Reformwirkungen sei eine Dynamisierung der Entgeltgrenzen ebenso kein geeignetes Mittel, um Personen am unteren Einkommensrand besser zu stellen. Zum einen würden die Anreize zur Ausübung von geringfügiger und Teilzeitbeschäftigung gestärkt. Zum anderen brächten insbesondere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse für die Beschäftigten häufig Nachteile bei der Beschäftigungsqualität, der sozialen Absicherung und der längerfristigen Erwerbsperspektive mit sich. Minijobs stellten insbesondere für kleinere Betriebe ein nicht zu vernachlässigendes Instrument der Personalflexibilisierung dar, das aber seitens der Beschäftigten auch mit Belastungen und Nachteilen verbunden sei. Das IAB vertrete die Position, dass eine Reform geringfügiger Beschäftigung nicht mehr in Richtung einer Ausweitung, wie mit diesem Gesetzesvorschlag intendiert, sondern in Richtung einer schrittweisen Eingrenzung geringfügiger Beschäftigung gehen sollte. Dabei müssten im Rahmen einer umfassenderen Reform die Regelungen künftig im Wesentlichen darauf gerichtet werden, dass sich geringfügige Beschäftigung allein auf solche Personen konzentriere, für die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung tendenziell nicht in Frage komme, wie Schüler, Studierende und Rentner. Zudem müssten Rahmenbedingungen geschaffen werden, dass Lohnsteigerungen oder Arbeitszeitausweitungen innerhalb der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung realisiert würden.

Das **Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung** (DIW) rechnet vor, dass nach dem Vorschlag zur Dynamisierung der Verdienstgrenze per 1. Januar 2019 der monatliche Maximalverdienst bei Minijobs auf das 60-fache des dann geltenden Mindestlohnes vorgesehen sei. Das entspräche 551,40 Euro monatlich. Der Verdienst bei den Midijobs würde dann maximal knapp 1.333 Euro pro Monat betragen; denn hier solle die Grenze beim 145-fachen des Mindestlohns liegen. Dadurch würde die Verdienstobergrenze bei Minijobs um etwa 23 % und bei Midijobs um knapp 57 % angehoben. Dieser Anstieg läge erheblich über den allgemeinen Lohnsteigerungen seit der letzten

Anhebung der Verdienstobergrenzen bei Mini- und Midijobs im Jahr 2013. Mit Blick auf die Midijobs bestehe die Gefahr, dass bei Umsetzung des Gesetzesvorschlages in nicht geringer Zahl reguläre sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse in bei Steuern und Abgaben privilegierte Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt würden. Dadurch könnte zum einen ein Druck auf die Löhne entstehen; Arbeitgeber könnten mit Hinweis auf die Privilegien geringere Löhne anbieten. Zum anderen würde es zu Mindereinnahmen bei den Steuern und Sozialabgaben kommen. Der Hinweis in dem Gesetzesvorschlag, dass andererseits die Sozialausgaben sinken würden, sei nicht überzeugend. Dafür spreche auch, dass sich die Empfänger von Sozialleistungen – wie solche nach dem SGB II –einer veränderten Gesetzeslage anpassen dürften. Generell sei eine regelmäßige, jährliche Anhebung der Verdienstobergrenze bei geringfügiger Beschäftigung aber sinnvoll, damit diese nicht wie in der Vergangenheit als Lohnbremse wirken könne. Wenn die gesetzlichen Mindestlöhne jährlich angehoben würden, biete es sich an, deren Steigerungsrate als Maßstab der Dynamisierung zu verwenden. Alternativ könnten die jährlichen Veränderungsraten für die Stundenlöhne im Allgemeinen herangezogen werden, die das Statistische Bundesamt ermittele – etwa im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Das **Institut der Deutschen Wirtschaft** (IW) weist darauf hin, dass die Bagatellgrenze, die das Segment der geringfügigen Beschäftigung definiere, vom Gesetzgeber bei ihrer Einführung im Jahr 1977 nicht als feste Größe betrachtet, sondern von Beginn an dynamisch als ein Fünftel der monatlichen Bezugsgröße definiert worden sei, die sich wiederum am Durchschnittseinkommen orientiere. Daraus habe sich seinerzeit eine Bruttolohn-Grenze von 364 DM monatlich ergeben. Im Jahr 1981 sei die Verdienstgrenze auf ein Sechstel der monatlichen Bezugsgröße gesenkt worden – daraus habe sich ein Schwellenwert von 385 DM im Monat ergeben. Ab 1982 sei die Anknüpfung an die Bezugsgröße entfallen, stattdessen sei die Verdienstgrenze auf 390 DM festgelegt worden. Ab 1985 sei erneut eine Anknüpfung an die Bezugsgröße erfolgt, diesmal bei einem Anteil von einem Siebtel. Die Regelung habe Bestand bis zum Jahr 1998 gehabt, bis zu dem die Verdienstgrenze auf 620 DM gestiegen sei. Im Jahr 1999 sei abermals eine Reform erfolgt, bei der die Verdienstgrenze ohne Dynamisierung auf 630 DM bzw. 325 Euro festgelegt worden sei. Weitere Anpassungen seien bis zum Jahr 2003 unterblieben, als im Zuge der Hartz-Reformen eine Erhöhung auf 400 Euro erfolgt sei. Im Jahr 2013 sei letztmalig eine Anpassung auf 450 Euro gefolgt. Der historische Abriss zeige, dass eine dynamisch definierte Minijob-Grenze eher die Regel als die Ausnahme gewesen sei.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Dr. Ulrich Preis** lehnt den Gesetzentwurf ab. Der Regelungsvorschlag weite den Bereich der geringfügigen Beschäftigung aus, der bisher schon konstant bei 7,53 Mio. liege. Deutschland gehöre zu den Ländern mit dem größten Niedriglohnbereich (22,5 % der Beschäftigten). Statt der vorgeschlagenen Regelung solle besser über eine Reform der Regelung für geringfügige Beschäftigung die sozialversicherungspflichtige Tätigkeit ausgeweitet werden. Die rechtliche Ausgestaltung und Praxis der geringfügigen Beschäftigung sei ein wesentlicher Kulminationspunkt für die Frage der sinnvollen Ordnung des Arbeitsmarktes mit unmittelbarem Bezug zur Frage der sozialversicherungsrechtlichen Absicherung der Beschäftigung. Die geringfügige Beschäftigung markiere einen wesentlichen Bereich im ausgeweiteten Niedriglohnsektor, der absehbar in zunehmender Altersarmut münden werde. Die unsteten Erwerbsbiographien in Teilen der deutschen Gesellschaft, die von Beschäftigungslosigkeit, Solo-Selbständigkeit und geringfügiger Beschäftigung gekennzeichnet seien, erlaubten die Erfüllung der Voraussetzung langjähriger versicherungspflichtiger Beschäftigung nicht. Im Ergebnis werde das anzustrebende Mindestrentenniveau vielfach verfehlt. In diesem Kontext spiele deshalb auch die versicherungsfreie geringfügige Beschäftigung als Massenphänomen eine zentrale Rolle. Die „geringfügige Beschäftigung“ habe die Qualität eines „poisoned gift“. Der scheinbar erhöhte Nettoverdienst der Arbeitnehmer sei für die Arbeitgeber immer noch günstiger als eine reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Die Abgabelasten würden „eingepreist“. So werde die Möglichkeit einer steuerlich und beitragsrechtlich privilegierten Tätigkeit zumeist von Seiten der Arbeitgeber wie auch der Arbeitnehmer gleichermaßen begrüßt. Wollte man die geringfügige Beschäftigung abschaffen und die Entgelte einer vollen Beitragspflicht für Arbeitnehmer unterwerfen, drohte der Widerstand von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Das Prinzip brutto gleich netto werde als „Privileg“ der kleinen Leute begriffen und im Einklang mit der Interessenlage der Arbeitgeber verteidigt. Für die große Gruppe der geringfügig beschäftigten Ehepartner (überwiegend Frauen) erfolge die soziale Absicherung über die Hinterbliebenenversicherung in der Rentenversicherung und über die Familienversicherung in der GKV. Das Ehegattensteuersplitting mit der üblichen Steuerklassenwahl (III und V) führe dazu, dass eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für die Betroffenen unattraktiv werde. Werde bei einem gleichbleibendem Stundenlohn Arbeitszeit und Bruttoeinkommen von 400 € auf 800 € verdoppelt, steige das verfügbare Nettoeinkommen nur um 38,2 % auf 552,80 €. So werde erklärlich, dass Arbeitgeber, wo immer es gehe, geringfügig Beschäf-

tigte einsetzten. Diese und weitere (zumeist irreguläre) Effekte zugunsten des Arbeitgeber (Senkung des Stundenlohns, Verschleierung von Schwarzarbeit) führe zu der „Attraktivität“ der geringfügigen Beschäftigung, die im Ergebnis zwei kontraproduktive Effekte habe: Die Betroffenen bauten keine hinreichende Altersversorgung auf und das Dilemma der geringfügigen Beschäftigung werde durch eine Ghettoisierung der geringfügigen Beschäftigung noch verschärft.

Weitere Einzelheiten können den Stellungnahmen in der Ausschussdrucksache 19(11)216 sowie dem Protokoll der Anhörung entnommen werden.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/4764 in seiner 38. Sitzung am 13. März 2019 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der AfD und FDP die Ablehnung empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** kritisierte den Antrag als nicht überzeugend. Die vorgeschlagene Dynamisierung der Verdienstgrenzen für geringfügige Beschäftigung würde eine deutliche Ausweitung des Bereichs bedeuten. Nach diesem Modell hätte die entsprechende Verdienstgrenze statt 450 Euro im Jahr 2018 bereits 530 Euro betragen, in diesem Jahr 550 Euro und im nächsten Jahr 560 Euro. Das hätte eine Steigerung innerhalb von sieben Jahren um 100 Euro bedeutet. Das sei zu viel. Minijobs hätten ihre Berechtigung. Moderate Steigerungen sollten möglich sein, aber nicht in dieser Höhe. Die CDU-Fraktion trete grundsätzlich für mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ein. Der Antrag suggeriere, dass die Betroffenen bei einer Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns automatisch weniger arbeiten müssten und von der Lohnerhöhung finanziell nicht profitieren könnten. Das stimme aber für die große Mehrheit der geringfügig Beschäftigten wegen der Höhe ihrer Einkommen aus dem Minijob nicht. Im gewerblichen Bereich liege der Durchschnittsverdienst aus solcher Tätigkeit bei knapp 300 Euro, im Privathaushalt bei 180 Euro. Bei höheren Verdiensten sei es aber sinnvoll, wenn diese in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mündeten bzw. in Midijobs.

Die **Fraktion der SPD** lehnte den Gesetzentwurf ab. Durch eine Erhöhung der Verdienstgrenzen – wie von dem Gesetzentwurf intendiert – würde der Niedriglohnsektor weiter ausgedehnt. Das wolle die SPD nicht. Schon jetzt arbeiteten 7,5 Mio. Menschen im Minijob, davon 3 Mio. im Alter von 25 bis 64 Jahre. 75 % der Minijobber seien Frauen. Die Betroffenen blieben oft im Minijob – ohne Perspektive auf einen Wechsel in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Eine solche Erwerbsbiographie habe viele Nachteile. Die Rente bleibe niedrig. Zudem ließen sich rund 80 % der Minijobber von der Rentenversicherung befreien, erwürben so keine Rentenanwartschaften und gingen der Altersarmut entgegen. Die FDP kritisiere, dass die Minijobber nicht von Erhöhungen des Mindestlohns profitierten. Das treffe aber nicht zu. Sie arbeiteten in der Folge weniger Stunden für ihr Geld. Darüber hinaus seien 2/3 der Minijobber von dieser Frage gar nicht betroffen; denn nur 1/3 von ihnen erzielten aus dem Minijob Einkommen in Höhe von 400 bis 450 Euro. Für die Mehrheit hätten Mindestlohnerhöhungen also keine Auswirkungen auf eine automatische Senkung der Arbeitszeit. Der Antrag sende in jeder Hinsicht falsche Signale. Die SPD wolle vielmehr für mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sorgen – mit ausreichender Renten-, Arbeitslosen-, Unfall- und Krankenversicherung.

Die **Fraktion der AfD** unterstützte den Gesetzentwurf der FDP-Fraktion. Es sei unverständlich, dass beispielsweise der DGB in der Anhörung Minijobs grundsätzlich abgelehnt habe und entsprechend auch die FDP-Initiative. Die Koppelung der Verdienstgrenzen für geringfügige Beschäftigung an die Entwicklung des Mindestlohns liege im Interesse aller Wählerinnen und Wähler.

Die **Fraktion der FDP** bezeichnete 450-Euro-Beschäftigungsverhältnisse als flexibles und gutes Instrument am Arbeitsmarkt – für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer. Diese gingen nicht zu Lasten von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Vielmehr hätten sich beide Beschäftigungsformen in den vergangenen Jahren hervorragend entwickelt. Die starre Fixierung auf die Grenze von 450 Euro habe allerdings dazu geführt, dass Lohnerhöhungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung nicht hätten umgesetzt werden können. Das sei ungerecht und treffe die Falschen. Die FDP-Fraktion schlage daher eine Dynamisierung der Verdienstgrenzen der geringfügigen Beschäftigung über den Mindestlohn vor, wobei das 60-Fache des Mindestlohns als Grenze festgelegt werden solle.

Die **Fraktion DIE LINKE** kritisierte, dass die vorgeschlagene Dynamisierung der Verdienstgrenzen zu einer Ausweitung der Mini- und Midijobs führen würde. Minijobs führten dazu, dass keine eigenständigen Ansprüche in der Kranken- und Arbeitslosenversicherung aufgebaut würden. Die fehlenden Rentenansprüche führten direkt in die Altersarmut. Das betreffe wegen ihres großen Anteils an den Minijobbern hauptsächlich Frauen. Darüber hinaus sei es falsch, dass geringfügig Beschäftigte von Mindestlohnerhöhungen nicht profitierten. Auch eine reduzierte Arbeitszeit nütze ihnen. Offensichtlich gehe es bei dem Antrag nicht darum, die Situation für die Beschäftigten attraktiver zu machen, sondern den Niedriglohnbereich noch auszubauen. Das gehe letztlich aber auch zu Lasten aller Bürger und Bürgerinnen. Viele Minijobber müssten aufstocken. Das sei im letzten Jahr mit einer Summe von rund 4,2 Mrd. Euro geschehen, davon allein eine Milliarde Euro für den Bereich des Hotel- und Gaststättengewerbes. Minijobs seien zudem eine Form prekärer Beschäftigung – oft mit niedriger Eingruppierung, ohne Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall oder Weihnachtsgeld u. a. m. Die Fraktion trete für mehr sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und einen Mindestlohn in Höhe von 12 Euro pro Stunde ein. Jede Arbeitsstunde müsse der vollen Sozialversicherung unterliegen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** lehnte den Antrag ab. Man wolle den Niedriglohnbereich und auch Minijobs nicht ausweiten, sondern die Hürden vor sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung abbauen. Die Sachverständigenanhörung habe diese Haltung bestärkt. Dort habe lediglich die Arbeitgeberseite für die höheren Verdienstgrenzen plädiert. So habe das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung festgestellt, dass die höheren Verdienstgrenzen den Anreiz für geringfügige Beschäftigung verstärkten und nicht armutsvermeidend wirken würden. Gegen Altersarmut besonders von Frauen helfe dies nicht. Minijobs bedeuteten häufig prekäre Beschäftigung ohne Arbeitsvertrag und Arbeitszeitregelung, Lohnfortzahlung etc. Zudem gebe es Hinweise, dass Minijobs bereits jetzt über fast alle Branchen hinweg reguläre Beschäftigung verdrängten. Der FDP-Vorschlag würde diese Problemlagen noch verfestigen. Das Ziel sei sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Der Mindestlohn habe dabei viel bewirkt.

Berlin, den 13. März 2019

Torbjörn Kartes
Berichterstatter



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333